

EUROPARECHT

Sonderdruck



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Erste Osnabrücker Umwelt-Gespräche, 26./27. 11. 1992

Tagungs- und Diskussionsbericht

Von *Thomas M. J. Möllers*, München

Zu dem Thema „Umweltschutz und andere Politiken der Europäischen Gemeinschaft“ veranstaltete das Institut für Europarecht/Abteilung Umweltrecht der Universität Osnabrück unter der Leitung seines Direktors *Prof. Dr. Hans-Werner Rengeling*, finanziell unterstützt durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt, am 26. und 27. November 1992 die „Ersten Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht“ (vgl. Ankündigung in EuR 3/1992, 327).

I.

Bundesumweltminister Prof. Dr. Klaus Töpfer war durch Haushaltsgespräche verhindert, die Tagung mit einem einführenden Vortrag zu eröffnen. Statt seiner sprach *Staatssekretär Clemens Strothmann* über die Zukunft des Umweltschutzes als Querschnittsaufgabe. Umweltschutz sei nicht isoliert zu betrachten, besser spreche man von Umweltschutz und Landwirtschaft, Umweltschutz und Verkehr, Umweltschutz und Strukturpolitik. Zu kurzfristig betrachte man heutzutage die Kosten des Umweltschutzes als Kosten des Unternehmens, die den Markt verzerren, anstatt diese Ausgaben den Kosten eines unterlassenden Umweltschutzes gegenüberzustellen: Die Milliardenbeträge, die in den kommenden Jahren für Altlasten- und Kanalisationssanierung aufzuwenden sind, seien immens. Die Zukunft deutscher Produkte werde immer mehr davon abhängen, inwieweit sie umweltverträglich seien; nur ein umweltverträgliches Auto beispielsweise habe eine Zukunft. Die Subventionierung der Industrie und des Verbrauchers müsse aufhören, ein umweltgerechter Marktpreis endlich erzielt werden. Eingehender sprach *Strothmann* auch von der Energiecharta mit dem Beschluß von 1990, den CO₂-Ausstoß bis zum Jahre 2000 auf der Grundlage von 1990 zu stabilisieren. Vielleicht dürfe man unter dem US-Vizepräsidenten Al Gore umweltpolitische Initiativen erwarten, im Zweifel aber müsse ein „europäischer Alleingang“ durchgeführt werden.

Prof. Dr. Carl Otto Lenz, Generalanwalt beim EuGH, gab instruktiv die Rechtsprechung des Gerichtshofs zum Umweltschutz in den letzten Jahren wieder. Dabei zeigten die jüngst gegenüber der Bundesrepublik Deutschland ergangenen Vertragsverletzungsurteile, daß Deutschland seiner selbst gewählten Vorreiterrolle im Umweltschutz nicht immer gerecht werde. Die *Titandioxid*-Entscheidung (EuR 1991, 175 ff.) verteidigte *Lenz* mit dem Hinweis, daß Art. 100a Abs. 1 Satz 2 EWGV im Gegensatz zu Art. 130s Abs. 1 die qualifizierte Mehrheit erlaube und deshalb Maßnahmen zum Schutz der Umwelt künftig wohl öfter ergingen.

II.

Ministerialdirigent Dr. Horst Mehrländer vom Bundesministerium für Wirtschaft sprach über das Verhältnis von Umweltschutz und Wettbewerbspolitik. Er betonte, daß Umweltschutzmaßnahmen langfristig im internationalen Wettbewerb zu Know-how-Vorsprüngen führen würden; der Markt für umweltfreundliche Produkte sei von 80 auf

240 Mrd. DM gestiegen. Ein effektiver, produktbezogener Umweltschutz erfordere und ermögliche auch nationale Alleingänge, soweit diese verhältnismäßig wären (zu diesem Spannungsverhältnis s. ausführlich *Epiney/Möllers*, Freier Warenverkehr und nationaler Umweltschutz, 1992, 65–124). Das gerade erlassene Verbot PCP-haltiger Holzschutzmittel sei hierfür ein Beispiel. Eindeutig sprach sich *Mehrländer* auch für die Stärkung marktpolitischer Instrumente aus, um dem nach seinen Worten „ordnungspolitischen Gestrüpp“ zu entgehen und eine ökologische Marktwirtschaft zu gestalten (s. hierzu *Fikentscher*, Die umweltsoziale Marktwirtschaft – als Rechtsproblem, 1991).

Dr. Ludwig Krämer von der Generaldirektion IV der EG-Kommission stellte in einem ersten Teil seines Referats die umfangreichen europarechtlichen Regelungsinstrumente zum Schutze des Wettbewerbs dem noch recht neuen und weiterhin unzureichenden umweltrechtlichen Kompetenzkatalog des EWG-Vertrages gegenüber: Zum Schutze des Wettbewerbs enthalten die Art. 85 ff. EWGV ein umfangreiches Normengefüge, das durch die VO Nr. 17/62 weiter differenziert wurde. Damit seien wirkungsvolle Sanktionen gegenüber Unternehmen möglich, entsprechendes fehle zugunsten eines effektiven Umweltschutzes. Einzig der Querschnittsklausel des Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EWGV könne man aufgrund seines eindeutigen Wortlautes eine unmittelbare Wirkung entnehmen; die anderen Normen des durch die EEA eingefügten VII. Titels Umwelt enthielten lediglich Zielbestimmungen. In einem zweiten Teil forderte *Krämer*, auch die Wettbewerbsbestimmungen des EWG-Vertrages im Lichte der umweltrechtlichen Querschnittsklausel auszulegen. So müßte es nach Art. 85 Abs. 3 EWGV der Industrie erlaubt sein, aufgrund von Absprachen bestimmte, nach dem wissenschaftlichen Stand der Technik als umweltschädlich einzuordnende Produkte, wie z. B. PVC, künftig nicht mehr zu erzeugen. Absprachen zwischen öffentlichen Stellen und der Industrie seien weitergehend bereits dann möglich, wenn solche Maßnahmen – unabhängig von eindeutigen wissenschaftlichen Erkenntnissen – den Umweltschutz förderten. Auch das europäische Beihilferecht der Art. 92 ff. EWGV bedürfe einer umweltrechtlichen Effektivierung. Nach jetziger Praxis würde durch die Förderung des Baus von öffentlichen Kläranlagen noch immer nicht der Verursacher herangezogen, sondern die Kosten auf die Allgemeinheit abgewälzt.

Die folgende Diskussion verlief sehr lebhaft. *Prof. Dr. Müller-Graff* konkretisierte die Querschnittsklausel des Art. 130r Abs. 2 Satz 2 EWGV auf das Problem, inwieweit sie bei der Abwägung mit anderen Politiken nur zu berücksichtigen sei oder letztlich den Ausschlag zugunsten des Umweltschutzes zu geben habe (s. hierzu *ders.*, EuR 1992, 1, 13 f., 21 ff.). *Prof. Dr. Jürgen Baur* sprach Unternehmen das Recht ab, Selbstbeschränkungsabkommen zum Schutze der Umwelt abzuschließen, da die Gefahr viel zu groß sei, daß solche Abkommen, aber auch Kartelle oder Boykotte nur zu gerne unter dem Deckmantel des Umweltschutzes mißbraucht würden (zu den negativen Erfahrungen s. bereits den US-amerikanischen Smog-case, *U.S. vs. Automobile Manufacturers Ass'n*, 307 F. Supp. 617 (C.D. Cal. 1969 und *Lanzilotti/Blair*, 18 (1971) Antitrust Bulletin, 431 ff.). Die Querschnittsklausel des Art. 130 Abs. 2 Satz 2 EWGV sei deshalb für die Art. 85 ff. EWGV ungeeignet. *Lenz* bezweifelte, ob der Querschnittsklausel überhaupt unmittelbare Wirkung zukomme.

III.

In seinem Referat zu Umweltschutz und Energiepolitik bestritt *Prof. Dr. Joachim Grave*, Hauptgeschäftsführer der Vereinigung der Deutschen Elektrizitätswerke, die Kompetenz der EG für Maßnahmen im Bereich der Energie (kritisch auch v. *Burchard*, EuZW

1992, 697 ff.), lobte den hohen Umweltstandard der bundesdeutschen Energiewirtschaft, warnte vor einer weiteren Benachteiligung der bundesdeutschen Energieträger und sprach einer Klimaschutzsteuer eine wirksame Lenkungswirkung ab. Auch seien externe Umweltkosten, die bei der Energiegewinnung entstehen, weitgehend internalisiert. Dagegen legte Prof. Dr. Ingolf Pernice vom Juristischen Dienst der EG-Kommission dar, daß die Kompetenzgrundlagen für eine Energiepolitik in den Art. 100a, 129b und 130s EWGV, für die CO₂-Strategie in den Art. 130s und 99 EWGV gefunden werden könnten. Nur durch eine Palette fiskalischer und nichtfiskalischer Maßnahmen könne das ehrgeizige Ziel der europaweiten Stabilisierung des CO₂-Ausstoßes erreicht werden. Dazu gehöre auch das Durchleitungsrecht Dritter (Third Party Access, s. hierzu auch Stewing, oben S. 41), um die Energieinfrastruktur durch transeuropäische Netze zu entmonopolisieren.

Erwartungsgemäß prallten in der anschließenden Diskussion über die von der Kommission geplante Deregulierung des Energiemarktes die Meinungen aufeinander – von Rengeling waren die Referate in ihrer Abfolge gut plazierte worden. Während Grave die Monopolstellung der bundesdeutschen Energieindustrie massiv verteidigte („Das Zahlenwerk der EG-Kommission ist wenig seriös“), weil nur so der Anbieter in der Lage sei, die hohen Kosten, die in Deutschland für den Umweltschutz anfielen, an den Verbraucher weiterzugeben, sprach sich Pernice für mehr Marktwirtschaft aus: Auch künftig Bereichsausnahmen und damit Monopolstellungen zuzulassen, sei mit einem einheitlichen europäischen Binnenmarkt, wie wir ihn seit dem 1. Januar 1993 haben, unvereinbar; letztlich sei damit auch ein Mehr an Umweltschutz zu erwarten. Dem in der Diskussion von Prof. Dr. Rauschnig eingebrachten Vorschlag, künftig bei zu hohen bundesdeutschen Umweltkosten den deutschen Energieunternehmen anzuraten, doch Atomkraftwerke in Frankreich zu errichten und damit den billigeren Atomstrom zu beziehen, begegnete Grave mit dem Hinweis, daß ein solcher Bau nach französischem Recht nicht erlaubt sei – eine Gesetzgebung, die – wie Müller-Graff zutreffend bemerkte – gegen die Dienstleistungsfreiheit des Art. 52 EWGV verstößt.

IV.

Am zweiten Tage der Veranstaltung stellte Dr. Manfred Beschel von der EG-Generaldirektion Regionalpolitik den Umweltschutz und die Strukturpolitik der EG dar. Er wies darauf hin, daß die finanziellen Mittel nicht mehr einzelfall-, sondern nun nur noch strukturbezogen vergeben würden. In der Diskussion kritisierte Krämer, daß die Strukturpolitik der EG oft zu spät einsetze: Die Entscheidung nationaler Planungsträger sei oft bereits gefallen, bevor die EG noch korrigierend eingreifen könne. Beschel bestätigte, daß noch kein Projekt am Umweltschutz gescheitert sei; die EG versuche nun, nationale Umweltschutzbehörden so zu unterstützen, daß auf nationaler Ebene der Umweltschutz frühzeitig als bisher berücksichtigt würde.

V.

Über Umweltschutz und Verkehrspolitik referierte Dipl.-Ing. Reiner Lösch vom Bundesumweltministerium. Um den CO₂-Ausstoß des Verkehrs als Hauptverschmutzer künftig zu begrenzen, ist auf EG-Ebene ein Dreistufenplan (1992; 1996, 1999) zur Regelung europäischer Abgasgrenzwerte für Kraftfahrzeuge in Bearbeitung. Dagegen betonte Prof. Dr. Kay Hailbronner, daß alle technischen Maßnahmen zur Vermeidung

umweltschädlicher Auswirkungen des Straßenverkehrs durch ein ständig steigendes Verkehrsaufkommen wieder zunichte gemacht würden. Auch die Pläne der Kommission zur partiellen Belastung des Güterverkehrs mit den Wegekosten seien völlig unzureichend. Deshalb forderte er, daß die Querschnittsklausel mit Hilfe des Verursacherprinzips in Art. 130 Abs. 2 Satz 1 EWGV konkretisiert werde. Die in der Diskussion formulierte Forderung, im Wege des nationalen Alleingangs auch ordnungsrechtliche Maßnahmen stärker fruchtbar zu machen, unterstützte er nachhaltig: Zu nennen sind hier ein Fahrverbot bei Ozonwarnung, stärkere Sperrungen der Innenstädte für Kraftfahrzeuge, Nachtfahrverbote für Lastwagen; die Transitabkommen der EG mit der Schweiz und Österreich haben hier Modellcharakter (s. *Epiney/Möllers*, aaO, 116 ff., 120).

VI.

Über Umweltschutz und Landwirtschaft berichtete *Prof. Dr. Volkmar Götz*; der Zuhörer erfuhr viel Wissenswertes über Stillelegungsprämien und Dungeinheiten. Die Beiträge von *Ministerialrätin Ines Schusdzjarra* vom BMU über Umweltschutz und Entwicklungspolitik sowie von *Rechtsanwalt Bernd Dittmann* über GATT und Umwelt schlossen die zwei inhaltlich gedrängten Tage ab.

Der knappe Überblick hat gezeigt: Die Zeit drängt; in der deutschen und europäischen Umweltpolitik ist vieles im Fluß; viele juristische Fragen verlangen nach einer Lösung. Deshalb werden die „Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht“ fortgesetzt – institutionalisiert; eine Schriftenreihe entsteht im Carl Heymanns Verlag. Es bleibt zu wünschen, daß es *Prof. Dr. Rengeling* nach dem erfolgreichen Auftakt auch in diesem Jahr gelingen möge, eine entsprechend große Zahl hochkarätiger Referenten wie im vergangenen Jahr zu gewinnen. Dann wird das deutsche und europäische Abfallrecht im Mittelpunkt der Tagung stehen.